

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E PERCURSO INSTITUCIONAL: AGRICULTURA FAMILIAR E SEGURANÇA ALIMENTAR

SCHOOL MEALS AND INSTITUTIONAL PATHWAYS: FAMILY FARMING AND
FOOD SECURITY

COMIDAS ESCOLARES Y VÍAS INSTITUCIONALES: AGRICULTURA FAMILIAR
Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

Rafael Souza Garcia¹

DOI: 10.54899/dcs.v23i91.6286

Recibido: 18/05/2026 | Aceptado: 05/06/2026 | Publicación en línea: 19/06/2026.

RESUMO

Este artigo pretende apresentar os avanços na legislação que consagra o direito, primeiramente, da merenda escolar e, posteriormente, para a alimentação escolar. Nosso objetivo central é identificar os desafios enfrentados no espaço amazonense, especialmente no município de Maués, para a garantia e execução da Política Nacional da Alimentação Escolar. Para tanto, centraremos nossa investigação em a) identificar gestores municipais da política; b) ouvir os gestores escolares. A metodologia consiste, inicialmente, no caminho que será tomado pela investigação, respeitado, o método. A revisão documental, bibliográfica, entrevistas e questionário induzem aos métodos qualitativos e quantitativos da pesquisa. No campo teórico institucionalista do ambiente preocupam-se de como as regras, formais e informais, afetam os sujeitos, especialmente, aqueles que devem tomar decisões e executar as políticas públicas. Os municípios de Maués no estado do Amazonas será o locus desse trabalho.

Palavras-chave: PNAE. Alimentação Escolar. CAE. Garantia da Alimentação. Direito à Alimentação.

ABSTRACT

This paper presents the advances in Brazilian legislation that enshrined the right, firstly, to school snacks and, later, to school feeding. The central objective is to identify the challenges faced in the Amazonian context, especially in the municipality of Maués, for the guarantee and effective implementation of the National School Feeding Program (PNAE). To this end, the investigation focuses on identifying municipal managers of the policy and listening to school managers. The methodology combines documentary and bibliographic review, interviews, and questionnaires, adopting qualitative and quantitative approaches. In the theoretical field, institutionalism is used, which analyzes how formal and informal rules affect the subjects responsible for making decisions and implementing public policies. The municipality of Maués, in the state of Amazonas, is the locus of this study.

¹ Pós-Graduado em Metodologia da Matemática e Física, Universidade Cândido Mendes - Instituto Prominas, Montes Claros, Minas Gerais, Brasil. E-mail: mf300acdc@gmail.com

Keywords: PNAE. School Meals. CAE. Food Security. Right to Food.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo presentar los avances legislativos que establecieron el derecho —inicialmente a la merienda escolar y posteriormente a la alimentación escolar integral—. Nuestro objetivo principal es identificar los desafíos que se presentan en la región amazónica —específicamente en el municipio de Maués— en relación con la garantía y la implementación de la Política Nacional de Alimentación Escolar (PNAE). Para ello, nuestra investigación se centra en: a) identificar a los gestores de políticas municipales; y b) consultar a los administradores escolares. La metodología describe el curso de la investigación y los métodos empleados. El uso de revisiones documentales y bibliográficas, entrevistas y cuestionarios incorpora tanto métodos de investigación cualitativos como cuantitativos. Dentro del marco teórico institucionalista, el enfoque recae en cómo las normas formales e informales afectan a los individuos involucrados, particularmente a aquellos responsables de la toma de decisiones y de la implementación de políticas públicas. El municipio de Maués, en el estado de Amazonas, constituye el escenario de este estudio.

Palabras clave: PNAE. Alimentación escolar. CAE. Seguridad alimentaria. Derecho a la alimentación.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende apresentar; a partir de revisão documental, bibliográfica e breves relatos de experiência no transcorrer do texto; avanços na legislação que consagra o direito, primeiramente, a merenda escolar e, posteriormente, a alimentação escolar e suas institucionalidades. Assim como, discorrer sobre os problemas e dificuldades enfrentados no espaço amazonense para a garantia e execução da Política Nacional da Alimentação Escolar. Esse capítulo apresenta sucintamente o cenário socioeconômico e político das preocupações do estado brasileiro com a política nutricional dos trabalhadores.

DE PRATO EM PRATO ATÉ A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A pertinência do tema da alimentação escolar é preocupação de primeira ordem de inúmeros sociólogos, economista, políticos, tomadores de decisões etc. recorta diretamente alguns problemas da democracia brasileira e da agenda internacional: a pobreza, a fome e a

instabilidade política. Adverte Arendt (2018) que “quando as pessoas atingidas pela pobreza em um país atrasado, no qual a corrupção atingiu seu mais alto grau da podridão” é necessário criar condições de liberdade. Nesse sentido, por exemplo, os Objetivos do Desenvolvimento sustentáveis (ODS) são parte, uma vez que o 1º dos objetivos faz referência ao término da pobreza em todos as suas manifestações; e o 2º busca acabar com a fome, garantir a segurança alimentar e melhoria da nutrição tudo isso ao promover/promovido por uma agricultura (familiar) sustentável.

Apenas aqueles que conhecem a liberdade em relação à necessidade podem apreciar por completo o significado da liberdade em relação ao medo, e só aqueles que estão livres de ambos – necessidade e medo – têm condições de conceber uma paixão pela liberdade pública, de desenvolver em si próprios aquele *goût* pela *liberté* e o gosto particular pela *égalité* que a *liberté* traz consigo (Arendt, 2018, p. 34).

E a história da superação da necessidade e do medo tem enfrentado, ao longo dos tempos e espaço, o próprio estado brasileiro que é um ‘minotauro’ político alternando momentos democráticos com outros ditatoriais; assim alguns movimentos por direitos são conquistados e exercidos, enquanto ora ganham vozes e/ou outrora são silenciados; ou até, não ouvidos conforme as conjunturas e interesses. Nesse contexto, o direito por merenda/alimentação escolar vem avançando e enfrentando estas instabilidades políticas.

Nesse sentido, as conjunturas políticas e as políticas de enfrentamento em prol da alimentação e nutrição remetem ao início dos anos 1930 considerando problemas de saúde pública e fome no Brasil. No intuito do enfrentamento o governo da época tomou algumas medidas entre as quais a criação do salário mínimo em maio de 1940; da criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), o qual previa a melhoria no hábito alimentar do operário brasileiro quicá a primeira política pública de alimentação brasileira. Em 1945, a criação da Comissão Nacional de Alimentação (CNA) e alguns anos depois a Campanha Nacional da Merenda Escolar.

No ano de 1955, no governo de Jucelino Kubitschek é instituído a partir do Decreto n. 37.106, nasce assim a Campanha da Merenda Escolar (CME). O nome dessa campanha foi mudando até que, em 1979, passou a ser Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), assim chamada de merenda escolar. Vale ressaltar a importância dos movimentos populares que ao arrecadar dinheiro em ‘caixinhas’ nas escolas já apontavam a importância dessa ação para permanência e êxito do aluno na escola. Somado a euforia desenvolvimentista do governo na época: 50 anos em

5. No entanto, o que se percebe até então são avanços pontuais na política de alimentação.

O Decreto 39.007 de Abril de 1956 que amplia a campanha da merenda escolar e passa a se denomina: Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME). E o Decreto 56.886 de 1965, que altera a nomenclatura para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). Não é intuito desse texto discutir a consequência política dessa mudança. Mas vale indicar que qualquer mudança levou uma década, em pleno regime ditatorial militar e a aproximação da política escolar dos Estados Unidos.

Somente em 1979, no governo de João Figueiredo, com vários movimentos em prol de abertura política. a campanha por alimentação escolar passa a ser Programa Nacional de Alimentação Escolar. obviamente, essa voz também se pronuncia, em alto e bom som, até sua garantia na Constituição Cidadã de 5 de outubro de 1988. Vale ressaltar, que esse movimento trás para milhões de brasileiros, a cada dia, sua única refeição.

Dessa forma, é necessário que essa alimentação possa chegar em todos os espaços do território nacional de forma adequada e de qualidade. Quando possível, soberana, ou seja, respeitada a dieta regional e seus atores produtores, como por exemplo, produtos oriundos da agricultura familiar.

Os avanços na execução da política alimentar escolar ainda repousam sobre maneira nas mãos do poder público que depois da fase de receber doações passa a comprar alguns componentes desta cesta. São tempos de baixa participação política e poucas garantias institucionais. Contudo, depois do governo desenvolvimentista dos anos de 1955 e o fim do período militar construiu-se um acentuado debate e solidificação de uma agenda acerca do tema a ser ampliado nos novos tempos que se apresentam de democratização.

E a constituição Cidadã de 1988, traz em seu bojo anseios de garantias institucionais e execução das políticas alimentares. Nesse sentido, o art. 208, diz que entre outras garantias à alimentação escolar. Contudo, ressalta, somente para a educação básica e de maneira suplementar: a) pré-escola; b) ensino fundamental; e c) ensino médio. Na Lei das Diretrizes e Bases da Educação em seu título III, Do Direito à Educação e do Dever de Educar, ratifica o consagrado pela Constituição.

Vale apontar (Peixinho, 2013) algumas ações que ampliaram as ações do governo para garantia do direito da alimentação escolar. O grande projeto do governo Lula, ainda em 2003, Fome Zero; ampliou a ação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), o qual reuni atores de várias esferas da sociedade; ampliação da atuação do nutricionista o que resultou ação nos

cardápios alimentares das escolas; outra inovação no campo legal: a modalidade ‘chamada pública’ aproximou atores: agricultores x instituições, na Amazônia, especialmente devido o trabalho, agricultores e instituições escolares estão *face to face*. Este período possibilitou ampla permeabilidade no Estado.

No estado do Amazonas, segundo o IBGE, mais de cem mil (100 mil) matrículas foram feitas na educação pré-escolar; o ensino fundamental setecentos e cinco mil (705.000) os dados do IBGE mostra queda no número de matrículas nesse nível; e no ensino médio mais de duzentos e cinco mil (205.000) matrículas tanto a pré-escola quanto o ensino médio em ascensão em número de matriculados, dados de 2017.

Sem considerar o número daqueles que não efetivaram matrículas, estar na ‘fila da merenda...’ um milhão de jovens, supostamente, entre 4 e 17 anos de idade. Supostamente, considerando aqueles que estão na distorção idade/série. No que tange aos recursos estão relacionados ao número de matriculados.

O Amazonas possui extensão territorial continental, imensas bacias pluviais (madeira, tapajós, Amazonas), e extensa área de florestas densa e fechada, ainda. E um considerável número de seus habitantes que residem em seu interior e longe da capital e centros urbanos (População: 3.483.985 - urbana: 2.755.490 / rural: 728.495). São 62 municípios, não mais que 22 tem acesso terrestre. Principalmente, existem comunidades isoladas, e de difícil acesso pois no interior da floresta, especialmente, os grupos indígenas, mas outros também. O custo em recursos materiais e financeiros para chegar em dados locais é oneroso, contudo, precisamos garantir o acesso ao direito.

A LEI NÃO GARANTE A EXECUÇÃO DIREITO!

A fila da merenda talvez não seja uma realidade para muitos alunos no estado do Amazonas, uma vez que a mesma não chega por vários motivos. Essa problemática é deveras complexa, uma vez que perpassa por situação de subregistro daqueles que poderiam fornecer o alimento passando por questões de logística e infraestrutura e muitas vezes por falta de diálogos entre os atores, instituições e agricultores.

O analfabetismo no espaço amazônico é uma realidade. Muitos agricultores com potencial de produção e comercialização e que poderiam acessar os mercados institucionais esbarram no simples fato de ler o edital.

Nesse caso, não são somente aqueles que moram ao longo dos rios, mas também os que moram próximos a centros urbanos.

Outra problemática é o acesso ao edital. Muitos agricultores moram ao longo dos rios e ramais. Quando de posse da informação, pelas rádios locais do município, não há tempo hábil em se organizar e participar das chamadas públicas, modalidade de licitação. E toda relação estatal é documental, burocrática, e estes quase sempre fazem negócios na informalidade. Dessa forma, outro entrave que poderia ser solucionado com intervenção dos poderes públicos locais. Obviamente não me interessa aqui a teia de interesses locais.

Fatores ambientais também interferem fortemente no processo de distribuição da merenda escolar. As dificuldades acentuam com o período de rios baixos, uma vez que em algumas localidades a margem do rio fica a vários quilômetros das escolas. E se a embarcação não for coberta a chuva é uma ameaça a qualidade do alimento.

Outra questão diretamente relacionada a execução da política diz respeito a distribuição. Onde dadas comunidades precisam se organizar e buscar na sede do município, mas não sem antes cobrar pelo recurso. Algumas comunidades ficam a centenas de quilômetros da sede. E a alimentação escolar é de sua importância nesse local. Os custos do transporte ficam muitas vezes a cargo daquele leva.

No Amazonas além da lei do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Lei Nº 11.947/2009; a Lei Estadual a Lei Nº 3454 de 2009 regionalização da Merenda Escolar, também reforça a necessidade da qualidade da alimentação escolar e sua relação com a agricultura familiar. Ressalto, que muitos dos alimentos que chegam ao interior do Amazonas, e os destinados a alimentação escolar se incluem, viajam em porões de barcos muitos deles sem câmara frigorífica, por horas ou dias. Comprometendo assim a qualidade do alimento.

Uma chegada ao porto em Manaus fica evidente a necessidade de transportar, contudo, a segurança e integridade desse alimento não é garantida. São amontoados, geralmente, no convés e no porão. Aqueles que deveriam estar congelados ou resfriados seguem sem esse cuidado. Com pouca garantia de higiene e segurança em relação a insetos e roedores. Assim, a partir do rio Negro parte boa parte dos alimentos (escolares).

Essa pode não ser a única viagem do alimento daquela maneira. Poderão ainda viajar mais até alcançar as comunidades e seguirão sem as condições adequadas. Comprometendo ainda mais sua qualidade. Os mercados no interior da Amazônia são frágeis em capacidade, qualidade, quantidade, assim não suportando uma compra institucional, por exemplo, para refeições diárias

de 400 alunos.

As problemáticas expostas, sem sombra de dúvidas, transversalizam. E ampliam à medida que se investiga de maneira mais específica. Garantir alimentação escolar no espaço amazônico é uma missão gigante de alto custo do qual deveriam participar com mais efetividade as forças armadas para garantir o acesso daquelas comunidades mais distantes.

PARA GARANTIR A EXECUÇÃO ... NÃO SÓ O DIREITO.

Esta breve reflexão a respeito da garantia da alimentação escolar no espaço amazônico, especialmente, naquelas cidades que se localizam ao longo dos rios, no baixo amazonas, por exemplo, é complexa. E necessário unir forças para vencer os obstáculos encontrados nessa região: sua extensão, os rios. Para garantir o acesso ao alimento numa região de baixa densidade populacional.

Garantir o direito à alimentação escolar nessa região de numerosa agricultura familiar é possibilitar que estes acessem recursos das instituições escolares estaduais e federais. Uma vez que muitas famílias dessa região têm renda somente de programas de transferências do governo.

Ações que promovam educação de jovens e adultos no espaço amazônicos precisam ser fortalecidos quem sabe até com oferecimento de bolsas para incentivar alta frequência do número de alunos e de comparecimento as aulas. Assim como, atenção com a burocracia estatal como: certidão de nascimento, registro geral, alistamento militar e eleitoral. Ambas as ações são importantes para ampliar a relação dos sujeitos com o Estado.

Por fim, o espaço amazônico é plural e diverso e a região do baixo amazonas além desse cenário nos desafia com os rios e a floresta sempre muito difícil de enfrentar. Assim, possibilitar que mais atores sociais possam produzir alimentos de qualidade e nutricional, prepará-los, qualificá-los, acesso as informações e editais, é garantir a lei e sua execução, a soberania alimentar, a distribuição da renda e que ela chegue aonde sempre é escasso. E certamente dirimir as dificuldades hoje existentes.

Objetivo central é contribuir no debate sobre os desafios enfrentados no espaço amazonense, especialmente no município de Maués, para a garantia e execução da Política Nacional da Alimentação Escolar.

Os objetivos específicos estão na investigação em:

- a) identificar e entrevistar gestores municipais da política;

- b) identificar e entrevistar gestores escolares.
- c) identificar e entrevistar fornecedores da alimentação escolar.

A relevância do tema da alimentação escolar transcende a mera oferta de refeições nas escolas, configurando-se como uma estratégia fundamental no combate à fome, à pobreza e à insegurança alimentar no Brasil. Em um país marcado por profundas desigualdades regionais, garantir o acesso regular a uma alimentação adequada e de qualidade na escola constitui um direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988 e reforçado pela Lei nº 11.947/2009. Na região amazônica, essa questão ganha ainda maior importância devido às especificidades territoriais, logísticas e socioeconômicas que dificultam a execução das políticas públicas.

No município de Maués e em grande parte do interior do Amazonas, a execução da Política Nacional de Alimentação Escolar enfrenta desafios complexos, que vão desde a baixa capacidade organizativa dos agricultores familiares até graves problemas de infraestrutura de transporte e armazenamento de alimentos. A distância entre produtores e escolas, aliada à burocracia excessiva das chamadas públicas e à sazonalidade dos rios, compromete não apenas a quantidade, mas principalmente a qualidade dos alimentos oferecidos. Justifica-se, portanto, a realização de estudos que analisem a lacuna entre o direito formalmente estabelecido e sua efetiva concretização no território amazônico.

A pesquisa adotou uma abordagem mista, combinando procedimentos qualitativos e quantitativos, com o intuito de compreender tanto os aspectos institucionais quanto as percepções dos atores diretamente envolvidos na execução da política. Inicialmente, realizou-se uma revisão documental e bibliográfica abrangente, contemplando a evolução histórica da legislação federal e estadual sobre alimentação escolar, com ênfase nos decretos presidenciais, na Constituição de 1988 e na Lei do PNAE.

Na etapa de campo, foram previstas entrevistas semiestruturadas com gestores municipais responsáveis pela política, gestores escolares e fornecedores da agricultura familiar. Complementarmente, aplicou-se questionário estruturado com o objetivo de mapear as principais dificuldades enfrentadas na execução do programa. A análise dos dados seguiu o referencial teórico do institucionalismo, buscando compreender como regras formais e informais influenciam o comportamento dos atores e a implementação da política no contexto amazônico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise revela que, apesar dos significativos avanços legislativos das últimas décadas, persiste grande distância entre o marco legal e a efetiva implementação da Política Nacional de Alimentação Escolar no Amazonas. No município de Maués, fatores como vastidão territorial, dependência do transporte fluvial, precariedade de infraestrutura de armazenamento, analfabetismo funcional de agricultores e burocracia excessiva comprometem a qualidade e regularidade da alimentação oferecida aos estudantes. A participação da agricultura familiar, embora prevista em lei, ainda enfrenta resistências práticas que limitam seu potencial de promover segurança alimentar e desenvolvimento local.

Portanto, recomenda-se a adoção de medidas concretas, como simplificação dos processos licitatórios, fortalecimento da assistência técnica aos agricultores, integração das Forças Armadas no apoio logístico e ampliação de programas de educação de jovens e adultos. Somente com uma abordagem integrada e sensível às especificidades amazônicas será possível transformar o direito à alimentação escolar em realidade plena, contribuindo para a soberania alimentar e a redução das desigualdades na região.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Senado Federal.

BRASIL. **Decreto: 37.106 de Março de 1955. Institui a criação da Campanha de merenda escola.**

BRASIL. **Decreto: 39.007 de Abril de 1956. Passa a denominar Campanha Nacional de Merenda Escolar.**

BRASIL. **Decreto: 56.886 de Abril de 1956. Campanha Nacional de Alimentação Escolar.**

ARENDT. H. **Liberdade para ser livre.** Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2018.

PEIXINHO, A. M. L. **A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. Ciência e saúde coletiva.** Pg. 909 – 916, 2013.